



**ANALISIS YURIDIS TERHADAP ASAS NASIONALITAS
DALAM HUKUM TANAH
(Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015)**

Wasith Abdul Haq*, Nur Adhim, Fifiana Wisnaeni
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: wasithabdulhaq@gmail.com

Abstrak

Asas Nasionalitas merupakan salah satu asas yang terdapat dalam Hukum Tanah Nasional yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di wilayah negara Indonesia hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya. Asas ini berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia tak terkecuali bagi seorang warga negara Indonesia yang melakukan perkawinan campuran dengan warga negara asing. Asas Nasionalitas mempunyai fungsi menjaga kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi seorang warga negara Indonesia pelaku pernikahan campuran Asas Nasionalitas mempunyai fungsi strategis yaitu sebagai pelindung hak kebendaan warga negara Indonesia dalam konteks Hukum Tanah Nasional. Mahkamah Konstitusi telah memperjelas fungsi Asas Nasionalitas dengan menyatakan menolak *petitum* permohonan Pemohon *judicial review* perkara nomor 69/PUU-XIII/2015 yang berkaitan dengan pasal Asas Nasionalitas dalam Hukum Tanah.

Kata kunci : Fungsi Asas Nasionalitas; Hak Atas Tanah; Perkawinan Campuran; Mahkamah Konstitusi

Abstract

Nationality principle is one of the principles contained in the Agrarian Act which states that All land, water and space, including the natural resources contained in it, Only Indonesian citizens may have the fullest relation with them. This principle applies to all of Indonesian citizens, including Indonesian citizens who marry a foreigner. The Nationality Principle has the function of maintaining the territory sovereignty of the Republic of Indonesia. For an Indonesian citizen, who marry a foreigner, Nationality Principle has a strategic function as protector of the right of Indonesian citizen in the context of Agrarian Act. The Constitutional Court has clarified the Nationality Principle's function by declaring the petition against the judicial review of case number 69 / PUU-XIII / 2015 relating to Article of National Principle in Land Law.

Keywords: Function Principle of Nationality; Land Rights; Mixed Marriage; Constitutional Court

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia. Indonesia menempati peringkat keempat dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia berdasarkan data dari *CIA World Factbook* di tahun

2016.¹ Jumlah penduduk yang relatif banyak tersebut, otomatis kebutuhan akan tanah di Indonesia juga besar.

Manusia menjadikan tanah sebagai suatu kebutuhan dengan berbagai macam tingkatan mulai dari

¹Di akses dari <http://ilmupengetahuanumum.com/10-negara-dengan-jumlah-penduduk-populasi-terbanyak-di-dunia/>, pada tanggal 29 Oktober 2017 pukul 14.40 WIB.

tingkatan primair yaitu sebagai tempat tinggal, tempat berlindung dari berbagai macam bahaya hingga sampai pada tingkatan sekunder sebagai sarana untuk membuka usaha bahkan, sampai pada tingkatan tersier yaitu investasi dimasa yang akan datang.

Negara Indonesia telah mengakomodir segala kebutuhan rakyatnya yang berkaitan dengan tanah dalam suatu Hukum Tanah. Hal tersebut dibuktikan dengan dibentuk dan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. UUPA telah berhasil menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan yang terjadi selama kurun waktu 57 tahun.

Berbagai permasalahan tersebut telah berhasil diselesaikan karenanorma-norma yang terdapat dalam UUPA sebagian besar berasal dari Hukum Adat Bangsa Indonesia. Hukum Adat yang berintikan azas gotong-royong, mengandung potensi berkembang dengan mengendalikan unsur-unsur hukum agraria dan dapat menyesuaikan diri dengan panggilan zaman.² Masyarakat Indonesia memiliki jiwa gotong-royong yang besar serta memiliki tingkat hubungan sosial yang tinggi antar sesamanya, atas dasar itu kemudian pembuat undang-undang memilih Hukum Adat sebagai sumber utama dari pembangunan Hukum Tanah Nasional.

UUPA didukung pula dengan adanya asas-asas hukum agraria yang terkandung dalam setiap pasalnya,

salah satu asas hukum agraria tersebut adalah Asas Nasionalitas³ yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional dan hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA. Asas Nasionalitas ini terkandung dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 1 ayat (2), Pasal 9 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 30 ayat (1), serta Pasal 36 ayat (1) UUPA.

Asas Nasionalitas berfungsi menjaga perkembangan Hukum Tanah Nasional Indonesia, sehingga pada prakteknya Hukum Tanah tersebut dapat digunakan secara maksimal. Perkembangan Hukum Tanah Nasional tidak lepas dari berbagai permasalahan yang timbul dari masyarakat yang semakin modernis dan bebas, seperti yang terjadi dalam perkara yang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan UUPA. Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 merupakan salah satu permasalahan yang timbul dalam perkembangan Hukum Tanah Nasional. Perkara ini diawali dengan adanya permohonan *judicial review* yang dilakukan oleh Pemohon bernama Ny. Ike Farida yang selanjutnya disebut Pemohon, Pemohon adalah subyek hukum yang

²A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. (Bandung: Alumni, 1988), hlm. 16.

³A. Joni Minulyo, "Asas-Asas Hukum Pembaharuan Agraria." *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober 2007, Volume 25 No. 4, hlm. 311-315.

merasa hak konstitusional yang Pemohon peroleh dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 dicerai dengan berlakunya Pasal 36 ayat (1) UUPA dan Pasal 35 ayat (1) UU Perkawinan.

Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan putusan “mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian”, putusan tersebut membuat perubahan pada Pasal 29 ayat (1), ayat (3), ayat (4) UU Perkawinan, mengenai perjanjian perkawinan serta menolak permohonan Pemohon yang berkaitan dengan Pasal 21 ayat (1), ayat (3) dan Pasal 36 ayat (1) UUPA mengenai hak Warga negara Indonesia terhadap kepemilikan Hak Milik dan Hak Guna Bangunan. Majelis Hakim Konstitusi memberikan pertimbangannya dengan menekankan pada Asas Nasionalitas hukum agraria yang terdapat dalam UUPA.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengetahui dan mendalami lebih lanjut mengenai perihal tersebut dengan melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Yuridis terhadap Asas Nasionalitas dalam Hukum Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015)**”

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi Asas Nasionalitas dalam kepemilikan hak atas tanah dalam perkawinan campuran pasca putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 dalam Hukum Tanah Nasional?

2. Bagaimana akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 terhadap Asas Nasionalitas dalam hukum tanah dalam perkawinan campuran?

II. METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dalam penelitian ini. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁴

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini akan dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu cara memaparkan keadaan obyek yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat ini.⁵

Sumber data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan jenis data sekunder. Data yang akan disajikan dalam penulisan hukum ini antara lain putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015, literatur tentang Politik Hukum Tanah Nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan beberapa pendapat

⁴ Mukti Fajar N. D., dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013), hlm.. 34

⁵ Barda Nawawi A., *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992), hlm.. 47.

dari sarjana hukum terkait Asas Nasionalitas yang tertuang dalam karya tulis ilmiah (jurnal).

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah dsb).

Metode analisis data yang akan digunakan adalah metode normatif kualitatif. Metode kualitatif adalah metode yang mengungkapkan fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkapkan sesuatu dibalik fenomena.⁶

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Fungsi Asas Nasionalitas dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Perkawinan Campuran pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 dalam Hukum Tanah Nasional

Setiap warga negara Indonesia (WNI) memiliki hak konstitusional yang sama yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Hak konstitusional milik setiap WNI ini tidak boleh dilanggar oleh siapapun bahkan oleh negara. Hak-hak yang tercantum dalam UUD 1945 ini kemudian diwujudkan ke dalam pengaturan khusus yang berbentuk undang-undang.

⁶ *Ibid*, hlm. 53.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan perwujudan atas pemenuhan hak konstitusional warga negara Indonesia, dipengaruhi oleh berbagai faktor salah satunya yaitu arah kebijakan politik dari pembentuk undang-undang yang hasilnya adalah produk politik melalui tata urutan peraturan perundang-undangan yang kemudian kedudukannya berubah menjadi suatu produk hukum karena telah memenuhi aspirasi seluruh rakyat Indonesia dan telah taat pada aturan untuk menjadi suatu produk hukum.⁷

Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan selain berdasarkan arah kebijakan politik pada saat itu, juga sebagai bentuk perwujudan semangat negara dalam pemenuhan hak konstitusional warga negara yang belum diatur secara spesifik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) juga merupakan bentuk semangat negara dalam pemenuhan hak konstitusional warga negara, yang mengenai aspek pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tanah di dalam UUPA, diatur dengan lebih detail serta sangat dilindungi keberadaannya, termasuk di dalamnya tanah-tanah adat serta tanah-tanah hak warga negara Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya hubungan yang prinsipil

⁷ Winda Wijayanti, "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)" *Jurnal Konstitusi*, Maret 2013, Volume 10 No. 1, hlm. 180.

antara tanah dengan kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu negara memasukkan unsur-unsur perlindungan ke dalam UUPA. Salah satu unsurnya yaitu Asas Nasionalitas, asas ini menyatakan bahwa hanya bangsa Indonesia saja yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalam negara Indonesia.

Asas Nasionalitas memberikan pengakuan serta kualifikasi mengenai hubungan penuh warga negara Indonesia dengan bermacam-macam hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA. Asas Nasionalitas pengaturan umumnya tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA yang menyatakan:

“(1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.”

Bangsa Indonesia memiliki hubungan penuh terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai serta hak lain yang terdapat dalam UUPA, diatur tersendiri juga hak masyarakat hukum adat Indonesia terhadap Hak Ulayat, sedangkan hak kepemilikan warga negara asing terhadap tanah di wilayah negara Indonesia, UUPA hanya memberikan Hak Pakai.

Asas Kebangsaan merupakan dasar dari pengaturan pasal terkait Asas Nasionalitas yang hakikatnya mengandung semangat “Wawasan Nusantara”.⁸ Wawasan Nusantara

tersebut menunjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air. Asas Kebangsaan ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1), (2), (3) yang menyatakan:

Sesuai dengan makna Asas Kebangsaan tersebut, sebagai upaya semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air, tanah sebagai tempat berpijak Bangsa Indonesia tidak boleh tercerai-berai maka Indonesia memberlakukan pasal-pasal yang mengandung Asas Nasionalitas. Pasal-pasal Asas Nasionalitas tersebut mencegah segala upaya pengaruh asing yang berusaha memisahkan kesatuan bangsa Indonesia.

Pengaturan umum Asas Nasionalitas yaitu Pasal 9 ayat (1) mendapat penerapan dalam pasal-pasal dalam UUPA lainnya.⁹ Pasal-pasal penerapan ini mengatur mengenai kepemilikan hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha serta Hak Guna Bangunan. Pasal yang mengatur mengenai kepemilikan Hak Milik diatur dalam Pasal 21 ayat (1), sedangkan pasal yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (1) yang masing-masing menyatakan:

Pasal 21 ayat (1):

“Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.”

Pasal 30 ayat (1):

“Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah:

a. warganegara Indonesia;

⁸ Arie S. Hutagalung, “Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960” *Jurnal Analisis Sosial*, April 2004, Volume 9 No. 1, hlm. 14.

⁹ *Loc. cit.*

- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.”

Pasal 36 ayat (1):

“Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:

- a. warganegara Indonesia;
b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia”

Perlindungan yang dilakukan oleh negara Indonesia terhadap bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah negara Indonesia melalui UUPA ini tidak semata-mata tanpa sebab. Dilihat berdasarkan pembentukan undang-undang secara komprehensif, yang memperhatikan 3 dimensi yaitu masa lalu yang terkait sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang masa depan yang dicita-citakan¹⁰, UUPA menurut sejarahnya dibentuk berdasarkan sejarah perjuangan bangsa Indonesia.

Menurut sejarahnya, kelompok Bumi Putera yang pada zaman kolonial merupakan penduduk asli Indonesia merasa sangat dirugikan dengan keberlakuan hukum agraria kolonial dan politik agraria kolonial. Keberlakuan Agrarische Wet Stb, 1870 No.55 yang merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial mengakibatkan kelompok Bumi Putera tidak dapat menguasai tanahnya sendiri. Politik agraria kolonial tersebut memiliki tujuan memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas

dari pemerintah dengan waktu yang cukup lama, dengan uang sewa yang murah serta memungkinkan bagi orang asing (bukan Bumi Putera) untuk menyewa atau mendapat Hak Pakai atas tanah langsung dari Bumi Putera.¹¹

Berdasarkan sejarah hukum agraria yang dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan, untuk mengantisipasi terjadinya perbuatan sewenang-wenang negara terhadap warga negaranya (warga negara Indonesia) di masa mendatang maka, unsur Asas Nasionalitas tersebut dimasukkan ke dalam UUPA sebagai bentuk perlindungan negara terhadap kepastian hak bagi setiap warga negara Indonesia.

Sumber utama pembentuk dari Asas Nasionalitas dalam hukum tanah nasional adalah hukum adat. Salah satu unsur hukum adat yang dijadikan sumber pembentuk Asas Nasionalitas yaitu konsepsi hukum adat. Menurut konsepsi hukum adat, selain konsepsi yang berdasarkan pada keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan individu, terdapat konsep adanya perbedaan hak antara warga masyarakat adat dengan warga asing dalam kaitannya dengan penguasaan, penggunaan kekayaan alam. Warga masyarakat adat dapat mengolah, memetik hasil hutan, dan bahkan mempunyai tanah, sedangkan warga asing tidak mempunyai hak atas tanah, mereka hanya dapat memetik hasil hutan dan itu pun dengan syarat harus memperoleh izin

¹⁰ *Loc.cit.*

¹¹ Urip, Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 27-29.

dari kepala masyarakat adat yang bersangkutan.¹²

UUPA merupakan undang-undang yang sebagian besar normanya disadur dari hukum adat. Hal tersebut bertujuan agar masyarakat mudah dalam beradaptasi dengan pengaturan-pengaturan yang ada pada UUPA karena sejatinya hukum adat sudah sejak lama menjadi solusi atas penyelesaian-penyelesaian permasalahan hukum yang ada di tengah masyarakat Indonesia. Adanya UUPA yang sebagian berdasarkan pada hukum adat ini diharapkan dapat diterima oleh berbagai golongan masyarakat Indonesia.

Asas Nasionalitas dalam hukum tanah milik Indonesia telah sesuai dengan asas kebangsaan hukum internasional. Hukum internasional sangat menghargai batas-batas wewenang tiap-tiap negara, sehingga dibentuk suatu asas kebangsaan yang menyatakan bahwa setiap negara berhak menegakkan hukumnya sendiri terhadap warga negaranya di mana pun juga dia berada tetap mendapatkan perlakuan hukum dari negaranya.¹³ Asas kebangsaan mempunyai kekuatan *exterritorial*, artinya hukum negara tersebut tetap berlaku juga bagi warga negaranya, walaupun berada di negara asing.

Negara Indonesia membuat pengaturan terbalik terhadap asas kebangsaan ini yaitu dengan berlakunya asas kebangsaan

dibedakan adanya warga negara Indonesia sendiri yaitu masyarakat Indonesia yang harus selalu patuh terhadap hukum dari negara Indonesia dan juga warga negara asing WNA, yang harus selalu patuh terhadap aturan hukum negara asalnya.

UUPA telah memberikan hak kepemilikan atas tanah tersendiri kepada warga negara asing (WNA) yaitu hak pakai. Selain itu, WNA juga tetap dapat melakukan perbuatan hukum terhadap tanah di wilayah Indonesia melalui banyak cara. Oleh sebab itu, demi mencegah penyelundupan-penyelundupan hukum berdasarkan perbuatan hukum yang dilakukan oleh WNA tersebut maka dalam rangka menjalankan hubungan dengan negara lain, Indonesia menggunakan asas hukum internasional lainnya yaitu asas teritorial, dimana asas ini menyatakan bahwa negara dapat melaksanakan hukum bagi semua orang dan semua barang yang ada di wilayahnya. Berdasarkan asas tersebut, WNA yang melakukan perbuatan hukum di Indonesia tidak hanya harus patuh terhadap hukum negara asalnya tetapi harus pula patuh terhadap hukum di Indonesia, dengan begitu negara dapat melaksanakan kewajibannya yaitu melindungi kedaulatan wilayah negara Indonesia. Menurut pendapat penulis, dengan adanya kedua asas hukum internasional tersebut maka, terbentuk Asas Nasionalitas yang membedakan antara hak warga negara Indonesia dengan warga negara asing.

¹² *Ibid*, hlm. 66-67.

¹³ Kt Diara Astawa, "Sistem Hukum Internasional dan Peradilan Internasional" *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Pebruari 2014, Volume 27 No. 2, hlm. 29.

Konsep negara *welfare state* yang dianut oleh negara Indonesia¹⁴ mendukung pula terbentuknya Asas Nasionalitas dalam hukum tanah nasional. Menurut J. Verkul faham negara dalam teori *welfare state* dapat diartikan sebagai berikut:¹⁵

- 1) *Welfare* bukanlah monopoli negara dan oleh karena itu bukanlah tugas eksekutif negara. Suatu negara *welfare* yang sehat dan sejati, bukan suatu negara *totaliter*, melainkan suatu negara yang menolong warga negaranya untuk mencapai kemakmuran yang setinggi-tingginya, dengan jalan menciptakan syarat-syarat guna perkembangan kemakmuran oleh semua orang bagi semua orang.
- 2) *Welfare state* yang sejati menghargai kemerdekaan dan menghargai inisiatif swasta. *Welfare state* membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh yang diperlukan untuk kepentingan keadilan, tetapi serentak melindungi pula kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin.
- 3) *Welfare state* yang sejati menunjukkan kerelaan serta minat yang besar kepada kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi, yang bertujuan memajukan kemakmuran rakyat,

dan ia tidak merintang inisiatif kreatif bagi warga negaranya, akan tetapi justru menganjurkannya. Kemakmuran bukanlah monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif, tanggungjawab dan kerja sama dari semua orang.

Konsep negara *welfare state* ini termuat dalam UUPA salah satunya yaitu terdapat di dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yang berbunyi:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.”

Negara Indonesia melalui konsep negara ini berhak menguasai bumi, air dan ruang angkasa yang ada di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang berarti bahwa untuk keperluan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” diperlukan adanya pelayanan serta pemberian hak yang lebih tinggi kepada warga negara Indonesia dibandingkan kepada warga negara asing namun, tidak menghilangkan hak dari warga negara asing yang merupakan bentuk kerjasama negara dengan setiap golongan.

Negara Indonesia memiliki toleransinya sendiri dalam Asas Nasionalitasnya yaitu dengan tidak menutup semua kemungkinan tidak diperbolehkannya warga negara asing yang ingin memiliki tanah di Indonesia. Indonesia membuat pengaturannya sendiri mengenai

¹⁴ Eddy Kiswanto, “Negara Kesejahteraan (*Welfare State*): Mengembalikan Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia” *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, November 2005, Volume 9 No. 2, hlm. 100.

¹⁵ Di akses dari <http://widhihandoko.com/?p=153>, pada tanggal 29 Januari 2018 pukul 22.18 WIB.

warga negara asing yang diperbolehkan untuk memperoleh hak atas tanahnya di Indonesia, selain Hak Milik, Hak Guna Bangunan serta Hak Guna Usaha yang hanya boleh dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing masih diperbolehkan untuk memiliki Hak Pakai meskipun sifat kepemilikannya tidak seperti Hak Milik yang tanpa batas waktu berlakunya. Pengaturan terhadap warga negara asing tidak sebatas itu, berdasarkan pada Pasal 28B ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

Pasal 28B:

“(1) setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.”

Pasal 28E:

“(2) setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”

Indonesia juga memberikan toleransi serta penghormatan atas keputusan warga negara Indonesia apabila warga negaranya tersebut ingin melakukan perkawinan campuran dengan warga negara asing. Jika terjadi perkawinan campuran tersebut, terhadap harta yang diperoleh dan harta yang akan diperoleh oleh masing-masing WNI dan WNA, negara Indonesia telah memberikan pengaturannya yang termuat dalam Pasal 29 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (UUPerkawinan).

Pasal 29 UUP:

“(1) pada waktu atau sebelum perkawinan dilangsungkan, kedua pihak atas persetujuan bersama dapat mengadakan perjanjian tertulis yang

disahkan oleh Pegawai pencatat perkawinan, setelah mana isinya berlaku juga terhadap pihak ketiga sepanjang pihak ketiga tersangkut.”

“(2) perjanjian tersebut tidak dapat disahkan bilamana melanggar batas-batas hukum, agama dan kesusilaan.”

“(3) perjanjian tersebut mulai berlaku sejak perkawinan dilangsungkan.”

“(4) selama perkawinan berlangsung perjanjian tersebut tidak dapat diubah, kecuali bila dari kedua belah pihak ada persetujuan untuk merubah dan perubahan tidak merugikan pihak ketiga.”

Pasal tersebut di atas memuat mengenai Perjanjian Perkawinan. Perjanjian tersebut dibuat oleh calon suami atau istri secara otentik dihadapan notaris yang menyatakan bahwa mereka telah saling setuju dan mufakat untuk membuat pemisahan atas harta benda mereka masing-masing dalam perkawinan, dengan ditandatanganinya perjanjian pra nikah tersebut maka semua harta mereka, baik harta yang mereka bawa sebelum mereka menikah maupun harta yang mereka peroleh setelah mereka menikah akan tetap menjadi milik mereka masing-masing.

Pengaturan mengenai perjanjian perkawinan ini dibuat untuk melindungi hak masing-masing pihak dalam perkawinan campuran antar negara, yang pada pengaturan pasal perjanjian perkawinan ini memiliki keterkaitan dengan Asas Nasionalitas dalam hukum tanah. Pasal tersebut menjaga hak dari WNI untuk tetap dapat memiliki hak atas tanah yang sama serta setara sebagaimana yang dimiliki WNI lainnya karena, apabila seorang WNI melakukan perkawinan

baik itu perkawinan antar sesama WNI maupun perkawinan campuran (dengan WNA) tanpa dipisahkan hak antara seorang WNI dengan seorang WNA maka akan berlaku Pasal 35 ayat (1) UUPerkawinan yang berbunyi:

“harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama.”

Pasal 35 ayat (1) UUPerkawinan ini dapat berdampak negatif terhadap pasangan perkawinan campuran karena dengan adanya percampuran hak antara seorang WNI dengan seorang WNA tersebut, seorang WNI akan kehilangan haknya untuk dapat memiliki hak atas tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan serta Hak Guna Usaha dan hanya dapat memiliki hak pakai atas tanah di wilayah negara Indonesia akibat tidak adanya pemisah antara hak WNI dan WNA. Apabila WNI yang sudah bercampur haknya dengan WNA tersebut terlanjur memiliki hak atas tanah yang hanya boleh dimiliki WNI seorang maka, akibat hukumnya setelah satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (3), Pasal 30 ayat (2), Pasal 36 ayat (2) UUPA.

Pasal yang mengatur perjanjian perkawinan tersebut bertujuan mengantisipasi terjadinya hal-hal diatas, karena pada hakekatnya negara Indonesia sangat menghargai keputusan warga negaranya dalam mengambil keputusan.

Perbedaan antara hak WNI seorang dengan seorang WNI yang melakukan perkawinan campuran tanpa perjanjian perkawinan ini

sudah dipikirkan secara matang oleh pembuat undang-undang terkait. Perbedaan hak tersebut bukan merupakan suatu bentuk diskriminasi hak yang dilakukan oleh negara, melainkan bentuk perlindungan negara terhadap kepentingan umum warga negara Indonesia serta perlindungan kedaulatan wilayah negara Indonesia. Negara mencegah segala bentuk penguasaan asing terhadap bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah negara Indonesia dengan tidak sedikitpun memberikan hak kepada WNA terhadap hak atas tanah yang hanya menjadi hak dari seorang WNI termasuk dengan jalan perkawinan WNI dengan WNA.

Menurut hukum nasional Indonesia dalam konteks hak asasi manusia (HAM), Indonesia memiliki pembatasan HAM berupa restriksi dan limitasi khususnya yang berkaitan dengan “*derogablerights*”, secara jelas dapat ditemukan dalam Pasal 28 J UUD 1945 ayat (1) dan (2)¹⁶ yang berbunyi:

“(1) setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

“(2) dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan

¹⁶ Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia*. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2015), hlm. 68.

ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Oleh sebab itu, dalam pemenuhan hak asasi manusia warga negaranya, khususnya yang berkaitan dengan perbedaan hak antara WNI seorang dengan seorang WNI yang melakukan perkawinan campuran tersebut, negara Indonesia telah melakukan pemenuhan hak yang tepat karena demi kepentingan umum warga negara Indonesia, negara melakukan pembatasan hak terhadap warga negara Indonesia melalui UUPA dan UUPerkawinan khususnya pasal terkait Asas Nasionalitas hukum tanah dan Perjanjian Perkawinan.

Mahkamah Konstitusi mendukung keberlakuan Asas Nasionalitas hukum tanah dalam putusannya, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 dengan tidak mengubah substansi pasal-pasal yang berkaitan dengan Asas Nasionalitas serta memperjelas substansi dari pasal-pasal tersebut. Mahkamah Konstitusi memperjelas serta mempertegas substansi dan fungsi dari pasal Asas Nasionalitas dalam UUPA dengan tidak mengubah pasal-pasal terkait, justru Mahkamah Konstitusi hanya mengubah substansi pasal-pasal yang terkait dengan perjanjian perkawinan demi melindungi hak warga negara Indonesia yang dalam kenyataannya terlanjur melakukan perkawinan campuran tanpa perjanjian perkawinan sebelumnya. Mahkamah Konstitusi mencegah seorang WNI dari kehilangan hak memiliki atas tanah di wilayah Indonesia akibat perkawinan campuran ini dengan perubahan pasal terkait perjanjian

perkawinan, bukan mengubah pasal-pasal Asas Nasionalitas.

Indonesia pada awalnya tidak mengenal adanya perjanjian perkawinan yang dibuat setelah perkawinan dilangsungkan,¹⁷ namun melalui perubahan substansi terhadap pasal perjanjian perkawinan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi pada putusannya nomor 69/PUU-XIII/2015 tersebut, demi melindungi hak konstitusional warga negara Indonesia serta melindungi pasal-pasal Asas Nasionalitas, Indonesia mengubah pandangannya terhadap perjanjian perkawinan ini, yang sebelumnya tidak mengenal perjanjian perkawinan yang dibuat setelah perkawinan dilangsungkan menjadi mengakui perjanjian perkawinan yang dibuat setelah perkawinan dilangsungkan. Hal ini membuktikan bahwa Mahkamah Konstitusi tetap berkeyakinan betapa pentingnya fungsi dari Asas Nasionalitas ini, dan Asas Nasionalitas tersebut tidak berdampak menghilangkan hak konstitusional warga negara Indonesia.

B. Akibat Hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 terhadap Asas Nasionalitas dalam Hukum Tanah dalam Perkawinan Campuran

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 69/PUU-XIII/2015 tidak hanya berdampak pada seorang

¹⁷ Di akses dari <http://business-law.binus.ac.id/2017/05/31/dampak-putusan-mahkamah-konstitusi-no-no-69puuxii2015-terhadap-hukum-perkawinan-dan-hak-kebendaan-di-indonesia/>, pada tanggal 31 Januari 2018 pukul 11.34 WIB.

WNI yang melakukan perkawinan campuran saja, melainkan berdampak juga pada seluruh perkawinan yang tunduk pada hukum yang berlaku di Indonesia. Putusan MK ini lebih mengarahkan dampaknya pada perjanjian perkawinan yang dibuat oleh sepasang suami istri dalam perkawinannya, terhadap Pasal 29 ayat (1), (3) dan (4) UUPerkawinan Mahkamah menerapkan interpretasi ekstensif sehingga mengakibatkan rumusan norma dalam Pasal 29 (1), (3), dan (4) terhadap pelaksanaan perjanjian perkawinan kini tidak terbatas hanya dapat dilaksanakan pada waktu atau sebelum perkawinan tersebut dilangsungkan, melainkan juga selama dalam ikatan perkawinan pun perjanjian perkawinan dapat dilaksanakan oleh suami-istri atas persetujuan bersama.¹⁸ Putusan MK ini berdampak pula terhadap UUPA yang pada sebelumnya dalam UUPA pengaturan hak atas tanah yang hanya boleh dimiliki oleh seorang WNI ini kurang jelas adanya terhadap seorang WNI yang melakukan perkawinan campuran dengan seorang WNA yang terlanjur tidak membuat perjanjian perkawinan terlebih dahulu sebelum perkawinannya dilangsungkan.

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memperjelas bahwa, hak seorang WNI yang melakukan perkawinan campuran tidak akan hilang terhadap

hak atas tanah yang hanya boleh dimiliki seorang WNI berdasarkan Asas Nasionalitas, dengan melakukan perjanjian perkawinan setelah perkawinan dilangsungkan, hak dari seorang WNI tetap ada dan tidak terdiskriminasi oleh Asas Nasionalitas namun, bukan berarti adanya diskriminasi terhadap WNA yang melakukan perkawinan campuran dengan WNI, karena pada dasarnya Mahkamah Konstitusi melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada pada UUPA yaitu salah satunya Asas Nasionalitas. Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga melahirkan kepastian hukum terkait hak yang diperoleh seorang warga negara Indonesia melalui Asas Nasionalitas terhadap warga negara Indonesia yang melakukan perkawinan campuran.

Mahkamah Konstitusi dalam konteks pelaksanaan putusannya, memiliki putusan yang final dan mengikat. Putusan final merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang termuat dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

¹⁸ Eva Dwinopianti, “Implikasi dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 terhadap Pembuatan Akta Perjanjian Perkawinan Setelah Kawin yang Dibuat di Hadapan Notaris” *Lex Renaissance*, Januari 2017, Volume 2 No. 1, hlm. 19.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan MK ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*). Jadi, akibat hukumnya secara umum tidak hanya berlaku bagi para pihak dalam putusan tersebut tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia.¹⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 ini tidak terbentuk norma baru, karena pada dasarnya Mahkamah Konstitusi hanya berwenang sebagai *negative legislator* sehingga, segala putusan Mahkamah Konstitusi yang telah diputus, seharusnya dilaksanakan perubahan terhadap undang-undang terkait secepatnya. Perubahan pada undang-undang yang terkait dengan putusan tersebut yang dilakukan oleh *positive legislator* inilah yang kemudian dapat menimbulkan norma baru.

Tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi pada prakteknya tidak berjalan dan seringkali putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait *judicial review* ini diabaikan oleh pihak pembuat undang-undang. Oleh sebab itu, wewenang Mahkamah Konstitusi berkembang yang pada awalnya hanya sebagai *negative legislator* yaitu wewenang membatalkan norma undang-undang dalam putusannya, kemudian berwenang juga sebagai *positive legislator* yaitu memberikan

pemaknaan terhadap norma undang-undang dalam putusannya. Menurut pendapat penulis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 telah membuat sebagian norma baru karena dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan pemaknaan terhadap Pasal 29 ayat (1), ayat (3), ayat (4) UU Perkawinan. Putusan tersebut membuat sebagian norma baru karena sebelumnya sudah terdapat norma didalam UU Perkawinan, dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi norma terkait pasal tersebut bertambah namun tidak mengubah sepenuhnya norma yang sebelumnya sudah ada. Penulis berpendapat tindakan Mahkamah Konstitusi terkait perluasan wewenangnya dalam *judicial review* ini tidak lepas dari kondisi kelembagaan di Indonesia yang masih belum tanggap terkait perlindungan terhadap hak konstitusi warga negaranya sendiri.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Asas Nasionalitas memiliki fungsi perlindungan terhadap hak dasar warga negara Indonesia untuk dapat memiliki tanahnya sendiri dan terhindar dari perbuatan sewenang-wenang dari negara. Asas Nasionalitas juga berfungsi sebagai penyalaras antara Undang-Undang Pokok Agraria dengan hukum adat. Selanjutnya, Asas Nasionalitas berfungsi sebagai pembeda hak antara hak warga negara Indonesia dengan warga negara asing. Warga negara Indonesia memiliki hak penuh terhadap hak atas tanah yang ada di wilayah negara Indonesia dikarenakan negara wajib memenuhi setiap hak dasar warga negara

¹⁹ Di akses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt56fe01b271988/arti-putusan-yang-final-dan-mengikat>, pada tanggal 05 Februari 2018 pukul 23.43 WIB.

Indonesia yang tercantum dalam UUD 1945. Sedangkan untuk warga negara asing hanya diperbolehkan untuk memiliki tanah hak pakai yang kepemilikan haknya bersifat lebih terbatas dibandingkan Hak Milik. Asas Nasionalitas berfungsi mensejahterakan rakyat Indonesia melalui ketentuan hak kepemilikan atas tanah oleh WNI yang lebih tinggi dibandingkan dengan WNA, otomatis pemanfaatan tanah di wilayah negara Indonesia yang dilakukan oleh WNI lebih maksimal.

Sesudah dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 fungsi Asas Nasionalitas yang telah ada diperkuat dengan adanya putusan menolak petitum dari Pemohon *judicial review* yang berkaitan dengan pasal-pasal Asas Nasionalitas. Asas Nasionalitas juga memberikan kepastian hukum kepada seorang warga negara Indonesia yang melakukan perkawinan campuran dengan warga negara asing baik yang telah membuat perjanjian perkawinan maupun yang belum membuat perjanjian perkawinan sebelumnya

Putusan Mahkamah Konstitusi ini berdampak terhadap setiap perkawinan yang tunduk pada hukum yang berlaku di Indonesia karena putusan tersebut lebih mengarahkan pada perjanjian perkawinan yang dibuat oleh sepasang suami istri dalam perkawinannya. Pelaksanaan perjanjian perkawinan setelah putusan ini, kini tidak terbatas hanya dapat dilaksanakan pada waktu atau sebelum perkawinan tersebut dilangsungkan, melainkan juga selama dalam ikatan perkawinan pun

dapat dilaksanakan oleh suami-istri atas persetujuan bersama.

Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melahirkan kepastian hukum baru terkait asas nasionalitas dalam hukum tanah yang dimiliki oleh seorang WNI pelaku perkawinan campuran karena dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memperjelas fungsi dari asas nasionalitas dengan menolak petitum dari Pemohon yang berkaitan dengan asas nasionalitas di dalam UUPA.

Berdasarkan kesimpulan di atas maka diperlukan adanya pengaturan lebih lanjut yang memuat mengenai perkawinan campuran di Indonesia beserta pengaturan harta benda terhadapnya.

Pembentuk undang-undang harus segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan melakukan perubahan terhadap undang-undang terkait sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, Barda Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992).
- ND, Mukti Fajar, dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).
- Parlindungan, AP., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1988).



Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2015).

Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2006).

Jurnal

Diara Astawa, Kt., *Sistem Hukum Internasional dan Peradilan Internasional*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Pebruari 2014, Volume 27 No. 2.

Dwinopianti, Eva, *Implikasi dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015 terhadap Pembuatan Akta Perjanjian Perkawinan Setelah Kawin yang Dibuat di Hadapan Notaris*, Lex Renaissance, Januari 2017, Volume 2 No. 1.

Hutagalung, Arie S., *Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960*, Jurnal Analisis Sosial, April 2004, Volume 9 No. 1.

Joni Minulyo, A., *Asas-Asas Hukum Pembaharuan Agraria*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Oktober 2007, Volume 25 No. 4.

Kiswanto, Eddy, *Negara Kesejahteraan (Welfare State): Mengembalikan Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia*, Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, November 2005, Volume 9 No. 2.

Wijayanti, Winda, *Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam*

Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012), Jurnal Konstitusi, Maret 2013, Volume 10 No. 1.

Website

<http://ilmupengetahuanumum.com/10-negara-dengan-jumlah-penduduk-populasi-terbanyak-di-dunia/>

<http://widhihandoko.com/?p=153>

<http://business-law.binus.ac.id/2017/05/31/dampak-putusan-mahkamah-konstitusi-no-no-69puuxii2015-terhadap-hukum-perkawinan-dan-hak-kebendaan-di-indonesia/>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt56fe01b271988/arti-putusan-yang-final-dan-mengikat>

Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.